북한의 관광개발

핵개발 국면의 정책 모순과 관리가능성*

윤인주**

❖ 요약 ❖

이 논문은 북한의 관광개발에 핵개발이 미치는 영향이 있는지, 있다면 어떤 영향을 미치고 그러한 영향을 어떻게 관리해왔는지 규명하고자 한다. 관광개발이 핵개발과 정책 모순에 직면하는 것은 두 정책이 추구하는 과정이 상보적이지 않고 상충적인 면이 있기 때문이다. 또 관광개발의 목표가 경제적인 측면에 있는 반면 핵개발은 정치(안보)적인 측면에 있으며 이를 해결하는 수단이 다르다는 점에서 양자는 서로 다른 현실을 마주하고 있다. 핵개발 역사를 살펴본 결과, 북한은 일시적인 핵동결 수용을 하는 듯 했지만 핵무장을 향한

경로의존성을 보여 왔다. 관광개발은 1980년대 후반 경제난과 대외정세 변화 속에 경제적 이익을 추구하는 기능전환을 했고, 2000년대 남북관광이라는 새로운 영역을 만들어 내면서 제도적 총화(1차)를 이루었으며, 2010년 이후에는 중국인 단체관광과 서구권 관광으로 다시 한 번 제도적 총화(2차)를 시도하고 있다. 그 결과는 핵개발이라는 구조적 제약 하에서 1990년대에 부분적으로 실패하기도 했고 2000년대 이후 제도적 총화를 통해 정책 모순을 일부 해결하기도 했다.

핵심어: 북한 관광, 핵개발, 정책 모순, 경로의존성, 제도적 총화, 역사적 제도주의

I. 서론

북한에서 가장 중요한 국가전략을 두 가지 꼽으라면 아마도 핵개발과 경제개발일 것이다. 이는 북한이 표방하고 있는 「경제건설과 핵무력건설 병진노선(이하 핵·경제 병진노선)」으로 압축된다. 북한의 정책 방향은 핵 억제력을 확보함으로써 경제회복에 집중할 수 있다는 ‘핵-경제개발 선순환’을 강조한다(임은진, 2016; 김진아, 2016: 5). 현실에서는 제한된 자원을 핵개발이라는 우선순위에 먼저 집중

『국가전략』 2016년 제22권 3호

* 2016 북한연구학회 춘계학술회의의 발표 논문에 대한 이론적 틀과 분석을 수정함.

** 한국해양수산개발원 전문연구원

하는 정책이 집행된다. 반면 핵 비확산을 지향하는 국제사회는 제한된 자원이 핵 개발에 투입되는 것을 반대하므로 북한의 '핵-경제개발 악순환'을 강조한다. 북한의 논리대로라면, 국제사회가 핵개발을 저지할 경우 북한이 경제회복에 집중할 수 있는 여건이 조성되지 않는 모순이 발생한다.

핵개발과 북한 경제에 관한 선행연구는 대북제재가 북한의 대외무역에 미치는 영향을 주로 다루었다. UN결의안 1874호가 북한의 수출과 전체 무역에 대해서 제재효과가 있었다는 연구(이재호·김상기, 2011)를 제외하면 그동안 대북제재는 거의 효과가 없는 것으로 분석되었다(이석, 2005; 김상기, 2007; Haggard & Noland, 2009; 정형곤·방호경, 2009; Jeong & Bang, 2011; 이평규, 2012). 그에 비하면 북한의 대내경제, 즉 경제개혁을 북한의 핵-경제 병진노선에 비추어 본 연구는 많지 않다. 임수호 외(2015)는 북한의 경제개발노선이 개혁을 허용하는 동시에 제약하고 왜곡하면서 나름의 진화를 겪고 있으며 안보환경의 개선여부에 따라 향후 가능성이 달라진다고 주장한다. 반면 이정철(2012, 2016)은 대북제재로 인해 북한의 개혁이 퇴행해왔으며 핵개발과 같은 북한의 모험주의 조치는 경제발전 돌파 전략이라고 주장한다. 두 선행연구는 논쟁적인 주제에 관한 상반된 주장을 통해 핵-경제개발의 모순을 일정 부분 설명하고 있다.

이 논문은 북한의 대외무역과 경제개혁이라는, 핵개발을 둘러싼 북한 경제 논의의 초점을 관광이라는 특정 영역으로 옮겨가고자 한다. 이는 최근 북한의 경제정책에서 눈에 띄게 강조되고 있는 것이 관광개발이기 때문이다. 대외무역과 경제개혁에 비하면 그 규모와 파급효과가 적기는 하지만, 대외적으로 고립된 상황에서 경제특구 등으로 발전을 도모할 수 있는 몇 안 되는 수단이기 때문이다. 한편 관광개발은 지리적 개방과 제도적 개혁, 인프라 확충 등을 도모함으로써 경제개발 전반에 간접적인 기여를 하는 측면도 있다(윤인주, 2015).

관광개발이 경제개발의 일환이자 하위 수단이라는 점에서 보면 궁극적으로 핵-경제개발과 유사한 모순을 안고 있을 것이다. 차이가 있다면 정책 목표의 중요도를 볼 때 관광개발은 핵개발에 영향을 미칠 가능성이 없는, 영향력이라는 것이 있다면 일방적으로 종속되는 관계라는 점이다. 또 다른 차이점은 핵개발로 인한 금융·해운 분야의 대북제재가 북한의 대외무역에 영향을 미치고 경제개혁에 부정적인 환경을 조성하는 반면, 관광이라는 인적 교류에는 직접적인 제약을 가하지 않는다는 점이다. 어쩌면 이런 측면에서 북한이 관광개발의 가능성과 유리함을

활용하고 있는지도 모른다. 그럼에도 불구하고 핵개발은 불안정한 대외정세를 조성함으로써 북한의 관광환경에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 존재한다.

이 논문은 북한의 관광개발에 핵개발이 미치는 영향이 있는지, 있다면 어떤 영향을 미치고 그러한 영향을 어떻게 관리해왔는지 규명하고자 한다. 영향력의 종속도를 고려할 때 핵개발 국면에서 관광개발은 모순에 직면했고 이를 관리하는 대안을 추구했다고 가정한다. 그러한 가정 하에 역사적 제도주의 관점에서 이 논문이 규명하려는 명제는 다음 세 가지이다. 첫째, 핵개발은 경로의존성에 의한 제도유지를 하고 있다. 둘째, 관광개발은 정책 모순과 관리 차원에서 기능전환 혹은 증화를 통해 점진적인 제도 변화를 해왔다. 셋째, 관광개발의 성과, 혹은 제도 변화의 결과는 핵개발 국면이라는 구조적 제약 하에 결정되었다. 제도, 기능전환, 증화 등의 개념에 관해서는 따로 논의하기로 한다.

논문의 구성은 다음과 같다. 이어지는 2장은 정책 모순에 대한 개념과 그 관리가능성을 역사적 제도주의 관점에서 설명한다. 3장은 북한의 핵개발과 관광개발 역사를 간략히 정리한다. 그 역사는 정권 초기로 거슬러 올라가는데, 몇몇 중대한 분기점을 기준으로 시기를 나누어 살펴보기로 한다. 4장은 핵개발의 경로의존성, 관광개발의 기능전환 혹은 증화, 핵개발 국면에서 관광개발에 나타난 정책 모순과 관리를 역사적 사실과 분석틀에 비추어 설명한다. 5장은 결론으로서 연구결과를 정리하고 정책 모순과 관리의 시사점 및 전망을 제시한다.

II. 정책 모순과 관리가능성

정책 모순(policy paradox)이라는 말에 대한 정확한 개념 또는 보편적 정의는 형성되어 있지 않은 것으로 보인다. 하지만 정책과 모순이라는 두 단어의 뜻을 이해하는 사람이 상식적으로 떠올리는 수준의 공통적인 개념은 짐작해볼 수 있다. 예컨대 특정 정책의 앞뒤가 맞지 않아 그 내부에서 모순이 발생하거나 두 가지 이상의 정책이 서로 간의 이질성으로 인해 모순에 부딪힌다는 정도일 것이다. 이러한 차원의 정책 모순은 보기 드문 일이 아니라 일상 대화에서 혹은 언론 보도를 통해 자주 언급되는 일이다.

미국 연방준비제도이사회(FRB) 이사 겸 부의장을 지낸 앨리스 M. 리블린(Alice

M. Rivlin)은 거시경제정책이나 외교정책 등에 관련된 가장 심각한 문제 중 일부는 마땅한 해결책이 없는 현실을 토로한 바 있다. 예컨대, 세금을 축소해놓고 정작 정부 지출을 삭감하지 않아 적자가 발생한다든지, 공급 측면의 경제학에 매몰되어 구체적인 해법 없이 모호한 “산업 정책”을 남발하여 무용지물이 되는 일이다 (Rivlin, 1984: 17-18). 즉, 여러 개의 정책이 서로의 연관성을 고려하여 보다 상위의 관점에서 일관성 있게 맺어지지 못하고 따로 집행되면서 그 성과를 담보하지 못한다.

이런 측면에서 관광개발이 핵개발과 정책 모순에 직면하는 것은 두 정책이 추구하는 과정이 상보적이지 않고 상충적인 면이 있기 때문이다(송하진·김영평, 2006: 198-203). 북한은 관광개발에 적극적으로 나서면서 투자 및 관광객 유치를 위해 대외적으로 유화적인 제스처를 취한다. 하지만 핵개발 경로에 따르면 북한은 핵실험을 하고 그에 대해 국제사회가 경제제재를 가하는 데 반발하면서 대외적으로 강압적인 공세를 증강시키는 패턴을 보여 왔다. 관광개발을 위한 유화적인 조치가 핵개발 및 경제제재로 인해 빛을 보지 못하는 것이다.

정책 모순이 발생하는 현상에 대해 ‘합리성(rationality)’모델이 보편적으로 적용되지 않을 때가 있기 때문이라고 주장한 학자도 있다(Stone, 2012). 스톤(Deborah Stone)은 공공 정책의 요소를 목표, 문제, 해법이라는 세 가지 요소로 나누어 논의를 이끌어냈다. 첫째, 정책 모순이 발생하는 이유는 특정 정책에서 논쟁을 야기하는 목표가 평등, 효율, 복지, 자유, 안보 등으로 다양하기 때문이다. 둘째, 이러한 목표와 현실의 간극, 즉 문제를 인지하는 방법으로서 숫자, 원인, 이해관계 등이 다양하게 존재한다. 셋째, 이렇게 인지된 문제를 해결하는 수단으로서 인센티브(보상과 처벌), 규칙(제정과 강제), 사실(전달과 설득), 권한(권리와 의무), 권력(권위) 등이 존재한다. 정책 모순이란 이와 같이 정책을 구성하는 다양한 요소로 인해 정책이 두 가지 이상의 현실을 마주하고 있어 모순된 것으로 보이나 사실은 양쪽 모두 사실성 있는 상태를 말한다(Thomas, 1989: 567).

관광개발의 목표는 경제적인 측면에 있고 핵개발은 정치(안보)적인 측면에 있으며 이를 해결하는 수단이 다르다는 점에서 양자는 서로 다른 현실을 마주하고 있다. 합리성이라는 것은 정치 세계에서 적절성(appropriateness) 또는 정통성의 논리에 따라 결정되는 반면, 경제 세계에서는 귀결성(consequentiality) 또는 생산성의 논리에 따라 결정된다(김영평, 1991: 230, 233; Stone, 2012). 핵개발은 체제안

보를 위한 역할을 적절히 수행할 때 합리적인 것이 된다. 하지만 관광개발은 경제적인 결과로서 그 합리성을 입증해야 한다.

이 논문은 북한의 관광개발과 핵개발이 각각의 합리성을 추구하는 정책을 제도의 관점에서 접근하고자 한다. 정책은 제도라는 틀의 제약을 받기도 하지만 새로운 발상을 제도화하는 일이기 때문이다(송하진·김영평, 2006: 43; 남궁근, 2008: 206). 이러한 제도화가 시간적·공간적으로 제한된 공간에서 역사와 맥락의 중요성에 따라 형성되었다는 역사적 제도주의(하연섭, 2003: 65)가 이 논문의 접근법 혹은 분석틀이다. 정치체제의 특성과 국가의 조직구조 등을 의미하는 중범위 수준의 제도(Hall, 1992; 하연섭, 2003: 44) 관점에서 핵개발과 관광개발의 역사적 과정을 분석할 것이다.

이 논문에서는 제도에 관한 가장 포괄적인 개념을 제시한 Hall(1986: 19)의 정의를 원용하여 “정치와 경제 내 다양한 단위에서 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식 규칙, 순응절차, 표준운영절차(standard operating procedures: SOP)”를 제도로 정의하고자 한다(하연섭, 2003: 44; 남궁근, 2008: 189). 제도는 역사적 인과관계의 패턴이 자기강화의 과정을 밟아감에 따라 특정 시점에서 형성된 것이 미래에도 정책 선택의 여지를 제한하는 경로의존성(path dependence)에 의해 유지된다(Stinchcombe, 1968; 하상섭, 2003: 189; Krasner, 1988: 67-82; 문순보, 2010: 97). 제도는 정치·경제적 위기와 같은 외부충격에 의해 급격하게 변화하는 계기, 즉 중대한 전환점(critical junctures)을 맞이한다(Krasner, 1984; 남궁근, 2008: 196). 이 때 제도는 외부충격에 의해 완전히 해체되기보다 목적대로 용도를 변경하는 기능전환(functional conversion)을 하거나 핵심요소는 유지한 채 주변요소를 수정하고 추가하는 층화(layering)를 통해 유연하게 환경변화에 적응해나갈 수도 있다(Thelen, 2000 & 2003; 하연섭, 2003: 195-196). 이렇게 층화를 이루고 재배열된 다양한 제도적 요소 또는 하위제도가 각각의 역사와 논리를 가지고 있기 때문에 서로 균열과 갈등을 일으키면서 제도의 점진적인 변화를 야기하기도 한다(Orrin & Skowronek, 1996; 하연섭, 2003: 70).

Ⅲ. 북한의 핵개발과 관광개발 역사

1. 핵개발 역사¹⁾

1) 핵개발 초기

북한은 1947년에 소련의 기술 원조로 북한 지역의 우라늄 광맥 탐사를 실시했고 전시 중이던 1952년에 소련과 원자력 연구 협약을 체결한 바 있다(국방부, 1994: 144; 손용우, 2012: 268-269). 6·25전쟁 휴전협정 직후인 1955년 8월에는 ‘원자 및 핵물리학연구소’를 설치하기로 결정했으며 1956년에 소련과 ‘연합 핵 연구소 조직에 관한 협정’을 체결하고 과학자를 파견했다.

1960년대에는 영변 원자력 연구소를 설립하고 소련에서 연구용 원자로를 도입, 준공하고 가동하기 시작했다. 1974년에 원자력법을 제정하고 핵 관련 설비를 구입할 수 있는 제도적 조건을 마련하기 위해(손용우, 2012: 268) 국제원자력협력기구(IAEA)에 가입했으며 1978년에 북한 전역을 대상으로 우라늄(약 2,600만 톤)을 탐사하는 등 본격적인 준비를 갖추었다.

1980년대에는 원자로 착공 및 폐연료봉 인출에 성공했다. 1980년에 영변 5MWe 실험용 원자로를 착공하고 1986년에 연 6kg 플루토늄 생산이 가능한 원자로 가동을 개시했으며 1989년에는 폐연료봉(약 8,000개, 25~50톤)을 인출했다. 이 시기 북한은 핵확산금지조약(NPT)에 가입했으며 소련과는 ‘원자력 발전소 건설을 위한 경제·기술 협력 협정’을 체결했다(1985년 12월).

2) 제1차 북핵 위기

북한은 NPT 가입 이후 18개월 이내에 체결해야 하는 IAEA 안전조치협정에 대해 미국이 북한에 핵을 사용하거나 위협하지 않도록 명시하는 조건을 내세우며 거부했다. 북한과 미국은 이 문제에 관해 논의했고 1991년에 미국이 ‘해외 전술핵무기 폐기 선언’을 하고 주한미군 전술핵무기 전면 철수가 합의되면서 북한이 핵 안전협

1) 이하 역사적 사실은 조민·김진하(2014)를 참고함.

정 서명과 사찰을 수락했다. 1992년에 한·미 연합훈련 중단이 발표되고 핵 안전조치협정이 체결되었으며 IAEA가 6차에 걸쳐 북한에 임시 핵사찰을 실시했다.

그런데 이 과정에서 북한 측 보고서와 IAEA 사찰 결과 사이에 중대한 불일치가 발견되었다. 북한이 신고한 플루토늄 양(1회에 걸쳐 80~90g)보다 많은 양(최소 3회 재처리로 kg 단위)이 추출되었다는 의혹에 대해 IAEA가 특별사찰을 요청했고 북한은 이를 거부했다. 이에 한·미 연합훈련이 재개되고 북한은 준전시상태를 선포하며 NPT 탈퇴를 선언했다.

유엔안보리는 북한의 핵사찰 수용 및 NPT 탈퇴 철회를 촉구하는 결의안(825호)을 채택했고 미국은 고위급회담을 통해 북한의 NPT 탈퇴를 잠정 유보시켰다. 미국이 흑연감소로 등을 경수로로 대체할 것을 제안한 데 대해 북한은 미국이 대북적대정책을 포기할 것을 요구하는 일괄타결안을 제의했다. 북·미 고위급 회담 결과로 IAEA 추가사찰이 실시되었으나 북한은 시료채취를 거부했고, 추가사찰 요구에 대응해 흑연감속로에서 폐연료봉을 인출함으로써 과거 핵활동 관련정보를 삭제했으며, IAEA 탈퇴를 선언함에 따라 미국은 북한에 대한 군사적 공격을 검토하기에 이르렀다.

이때 지미 카터 전(前) 미국 대통령이 방북하여 김일성 주석과 면담하고 핵활동 동결 및 투명성 보장, IAEA 사찰관 잔류 허용, 경수로 지원 조건 등에 대해 논의했고 이를 근거로 1994년 10월 21일에 「제네바합의(Agreed Framework)」를 도출했다. 북한의 NPT 탈퇴 선언 철회, 핵시설 동결, IAEA 사찰 수용에 대해 미국은 2003년까지 1,000MWe급 경수로 2기를 제공하고 그 때까지 매년 중유 50만 톤을 공급하기로 하면서 제1차 북핵 위기가 마무리되었다.

3) 제2차 북핵 위기

제1차 북핵 위기 이후 제2차 북핵 위기 사이에 「제네바합의」 이행이 순조로웠던 것은 아니다. 북한의 IAEA 사찰에 대한 비협조, 한국형 경수로 거부 등으로 경수로 사업이 지연되었고 동해안 잠수함 침투사건(1996), 대포동 미사일 시험 발사(1998), 제1·2연평해전(1999·2002) 등 도발이 있었다. 이 시기 취임한 부시 전(前) 미국 대통령은 북한을 '악의 축'으로 명명하고 '핵태세 검토보고서(Nuclear Posture Review)'의 핵 선제사용 가능 대상에 포함시켰으며 테러지원국으로 지정했다.

제2차 북핵 위기는 2002년 10월에 평양을 방문한 제임스 켈리 미국 국무성 동아

태차관보가 북한의 우라늄 농축 장비 통관 서류와 관련하여 의혹을 제기한 데 대해 북한이 고농축우라늄(HEU)을 이용한 핵개발 계획을 시사했다고 발표함으로써 불거졌다. 이로써 한·미·일 중유 공급 및 경수로 사업이 중단되고 북한은 핵동결 해제를 선언하고 감시카메라 작동 중지, 사찰요원 추방, NPT 탈퇴 선언을 감행했다.

북한의 지대함 미사일 발사(2차례)와 미국 정찰기에 대한 접근, 미국의 대량살상무기 확산방지구상(PSI) 추진 등으로 대립이 가속되자 중국의 제안으로 2003년 4월에 미국, 중국, 북한 간 3자 회담이 개최되었다. 미국은 '완전하고 검증가능하며 불가역적 방식의 핵 폐기(CVID)'와 다자회담을, 북한은 체제보장과 양자회담을 요구했다. 중국의 중재 속에 6자 회담이 시작되었으나 북·미 간 입장 차를 좁히지 못했고 북한은 2004년 9월 유엔총회 기조연설에서 '폐연료봉의 무기화'를 주장하고 2005년 2월에 외무성 성명을 통해 6자 회담 참가 무기한 중단과 '핵무기 보유'를 선언했다.

이후 북한의 영변 원자로 재가동과 미국의 미국 내 북한 자산 동결 등 상호 압박과 한국·중국의 중재 속에 6자 회담이 재개되었다. 그 결과, 2005년 「9·19 공동성명」을 통해 북한의 핵무기 및 핵계획 포기과 NPT 및 IAEA 안전조치 복귀, 그에 대한 반대급부로 경수로 제공 및 한반도 평화체제 협상 논의에 합의했다.

4) 핵실험 시대

「제네바합의」 이행이 순조롭지 않았던 것처럼 「9·19 공동성명」 역시 북·미 간 우선조치에 대한 입장 차이가 있었다. 여기에서 「9·19 공동성명」 직전 미국 재무부가 방코델타아시아은행(BDA)을 통한 북한의 위폐 유통 및 자금 세탁을 공식 발표하고 금융제재를 가하면서 경수로 사업도 공식 종료되었다.

이 시기 이후 북한은 미사일 발사와 핵실험을 병행하면서 단계적으로 핵능력을 증강, 입증해왔고 국제사회는 유엔안보리 결의로 대응해왔다.

북한은 2006년 7월 5일에 대포동 2호 미사일을 발사하고 10월 9일에 제1차 핵실험을 감행했다. 유엔안보리는 결의안 1695호(미사일 관련 자원 제공 금지), 1718호(비군사적 제재 적용 최초)를 만장일치로 채택했다. 미국은 BDA 동결을 해제하는 대신 북한이 영변 원자로 가동을 중단하고 IAEA 사찰을 수용할 것을 제안했다. 이에 북·미는 「9·19 공동성명」 이행을 위한 초기 조치(2·13 합의)에

이르렀고 60일 내 단계적으로 핵 불능화를 이행하기로 했다. 또한 9·19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치(10·3 합의)를 통해 북한은 핵 프로그램에 대한 완전하고 정확한 신고를, 미국은 중유 100만 톤 상당의 지원을 약속했다.

북한은 예정된 2007년 12월 31일을 넘겨 2008년 6월 26일에 핵 신고서를 제출했고 다음날 영변 핵시설 냉각탑 폭파를 생중계했다. 하지만 북한이 시료채취를 거부함에 따라 미국은 중유 지원을 중단했고, 북한은 강력한 군사적 대응조치와 남북 간 기존 합의사항 및 서해해상군사경계선에 관한 조항 폐기를 발표했다. 이어 2009년 4월 5일에 광명성 2호를 발사하고 5월 25일에 2차 핵실험을 추진했다. 유엔안보리는 결의안 1874호를 통해 화물검색, 수출통제, 금융제재를 강화했다.

6자 회담은 중단되고 재개를 위한 논의가 진행되던 중²⁾ 2011년 북·미 고위급 대화가 진행되었고 2012년에 와서야 「2·29 합의」를 통해 「9·19 공동성명」에 대한 양측의 준수의지를 재확인했다. 그러나 북한은 2012년 4월 13일에 광명성 3호를 발사(실패)하고 5월 30일에는 개정 헌법에 ‘핵 보유국’을 명기했으며 12월 12일에 은하 3호 발사(성공)를 한 뒤 2013년 2월 12일에 3차 핵실험을 진행했다. 유엔안보리는 장거리 로켓과 핵실험 각각에 대해 결의안 2087호와 2094호를 발표해 금수조치 및 금융제재를 확대했다. 북한은 2013년 3월에 열린 당 중앙위원회를 통해 핵·경제 병진노선을 채택했다.

6자 회담 재개를 위한 논의가 간간히 재개되고 북한의 원자로 가동 징후가 여러 채널을 통해 확인되던 가운데 2015년 12월 10일에 북한 김정은 국무위원장이 ‘수소탄 보유’를 언급했다. 이어 북한은 2016년 1월 6일에 ‘수소탄(중폭핵분열탄)’에 의한 4차 핵실험을 실시했고 2월 7일에 광명성 4호를 발사했다. 유엔안보리는 결의안 2270호를 통해 기존 조치 강화는 물론 소형무기까지 금지하는 전면적인 무기 금수 조치를 취하고 인권문제까지 거론했다.

2. 관광개발 역사

1) 인식 변화 시기

1980년대 이전까지 북한에서 ‘관광’이라는 용어는 국어사전에나 나올 정도로 거

2) 그 사이 2008년 이명박 정부 출범 이후 금강산 관광객 피격(2008년 7월), 대청해전(2009년 11월)에 이어 천안함 폭침(2010년 3월), 연평도 포격(2010년 11월) 등 북한의 도발이 있었다.

의 사용되지 않았고 이후에 관광활동과 관광유형을 설명한 것도 북한 주민을 대상으로 하기보다는 외래 관광객을 대상으로 하고 있다(한국관광공사, 2011: 29-30, 38). 북한의 관광개발 역사는 1956년으로 거슬러 올라가는데, 이때는 체제 선전이 라는 정치적 목적에서 사회주의 국가 및 비동맹 국가를 대상으로 했다. 또한 외래 관광객 유입을 자본주의 타락상으로 보고 북한 사회의 외부 노출과 외래사조 유입을 우려했다.

관광에 대한 북한의 인식과 정책이 바뀐 것은 1980년대부터이다. 1970년대 오일쇼크로 인해 북한은 서방에서 도입한 차관을 해결하지 못하고 외채가 누적되면서 외화난에 직면했다. 이러한 경제적 문제를 해결하기 위해 1984년에 대내적으로는 연합기업소 제도 실시와 독립채산제 강화, '8·3인민소비품창조운동' 도입을, 대외적으로는 합영법 제정을 통한 외자유치를 시도했다. 또한 중국의 개혁·개방과 더불어 발전한 관광개발의 성과, 외화수입 창출을 목도했고 1988년 서울올림픽에 맞서 북한이 1989년 세계청년학생축전을 유치, 개최한 대외적 분위기도 영향을 미쳤을 것으로 보인다(김한규, 2015: 33-37).

북한은 1984년 합영법의 5대 합작분야에 공업, 건설, 운수, 과학기술과 더불어 관광을 선정했다. 그 배경은 비교적 소규모 투자를 통한 단기간 내 외화획득 가능성, 1983년 아웅산 테러와 1987년 KAL기 폭파로 인한 테러국가 이미지 개선, 합영에 따른 시설확충으로 타 산업의 발전 토대 마련 등이 추정된다(신정화, 2009: 80). 이에 따른 후속조치로 1985년에 조선국제청년관광사, 1986년에 국가관광지도총국을 설치하고 1987년에 세계관광기구(WTO)에 가입했으며 1988년에는 금강산국제관광회사를 설립했다.

1987년에 북한이 공포한 대외개방 관광지역은 평양을 비롯해 개성, 관문점, 원산, 청진, 남포, 함흥, 백두산, 금강산, 묘향산이었다(김한규, 2015: 94). 그러나 북한의 개방 정책에서 늘 지적되었듯이 국제적, 자본주의적 경영방식에 대한 북한의 태도와 열악한 인프라 및 제도적 환경, 여기에 더해 1970년대에 누적된 외채로 인한 낮은 신용도와 1980년대에 각인된 테러국가 이미지 등으로 관광개발은 빛을 보지 못했다.

2) 관광 개발 초기

두 번째 분기점은 1991년 「라진-선봉(나선) 자유경제무역지대」를 설치하면서

국제화물의 중계기지, 수출주도형 경공업기지, 국제적인 관광기지를 설립하고자 한 것이다. 이를 위해 1992년 개정 헌법에 외국인투자 근거조항을 신설하고 「외국인투자법」, 「외국인기업법」 등을 제정했다. 1995년부터는 외국인기업 유치를 위한 투자설명회와 홍보활동에 나섰다. 1996년에는 「자유경제무역지대 관광규정」을 발표했다. 지대 내 5개 지구 중 특히 우암지구에는 문화·위락시설을 건립하고 안주, 신해, 우암 등을 관광지로 개발하고자 했다(신정화, 2009: 85-86). 이 시기 1990년 홍콩국제여행전람회, 1991년 세계관광전람회에 참가하고 1995년에 세계관광기구 아시아·태평양관광협회(PATA)에 가입하는 등 국제무대에서 북한 관광을 알리기 시작했다. 1996년 경 원산, 청진, 해주 등이 외국인 단체관광코스 개발되었고 1997년에 나선, 두만강, 압록강, 칠보산 등 4대 관광지구가 지정되었다(김한규, 2015: 94).

그러나 서구국가의 투자는 물론 관광개발 실적은 저조했다. 현실적으로 전력, 통신, 도로를 비롯한 관련 인프라가 부족한데다 국제적 기준에 부합하지 않은 기준 등으로 투자매력을 제공하지 못했다. 북한은 대내적으로 1990년대 초중반 극도의 경제난으로 허덕이고 있었고 대외적으로는 제1차 북핵 위기가 조성되어 한반도에 전쟁 기운이 감돌 정도로 국제정세가 불안정하기도 했다.

3) 남북관광 시기

세 번째 분기점은 1998년 경 북한이 「고난의 행군」을 어느 정도 극복하고 한국 정부가 「남북경협 활성화조치」를 발표하면서 금강산 관광이 시작된 때이다. 일본인 납치, 제2차 북핵 위기 등으로 2002년에 일본인 관광이 중단되고 남북관광은 물론 서구인 관광이 본격화된 것이 특징이다.

1999년에 칠보산과 구월산이 외국인 관광객에 개방되었고 북한 최초 카지노가 나선 엠페러(영황)호텔에 개장했다. 2002년 ‘전국 관광일꾼 회의’가 개최되었고 아리랑축전이 시작되었으며 금강산관광지구가 지정되었다. 2002년은 북한이 「금강산관광지구법」, 「개성공업지구법」, 「신의주특별행정구 기본법」 등 개방 관련 법령을 정비하는 한편, 「7·1경제관리개선조치(7·1조치)」라는 개혁을 시도한 해이기도 하다. 2005년 「북남경제협력법」을 통해 남북경협이 활성화되고 2007년 한국인 대상 개성 관광이 시작되었으며 미주동포를 대상으로 하는 북한 관광도 시작되었다. 그러나 2008년 한국인 금강산 관광객 피격 사건으로 인해 남북관광은 기약

없이 중단되었다.

이 시기 북한은 금강산과 개성 지역을 한국에 개방함으로써 경제적으로 많은 이익을 얻었으므로 사업 종료 전까지만 고려하면 외화획득을 위한 북한의 관광개발은 성공적인 편이라고 하겠다. 2008년까지 금강산 관광객은 누적 193만 명, 개성 관광객은 11만 명, 평양 관광객은 2,300명에 이른다(통일부 홈페이지). 금강산 관광 수입만 해도 중단 당시 기준으로 연 4천만 달러에 달할 것으로 추정되며 현대아산이 7대 대북사업에 대한 30년간 독점권에 지불한 5억 달러와 금강산 관광 투자비 9,832억 원, 협력업체의 투자액 1,269억 원 등도 있다(심재훈, 2008).

4) 관광 다변화 시기

북한 외래 관광은 일본인 관광, 한국인 관광 추세를 이어 2009년 이후 다변화되고 있다. 1980년대부터 1990년대까지 일본인 관광, 1990년대 후반부터 2000년대 한국인 관광 시장을 공략했다면 2000년대 중후반 일본인 관광 및 남북관광 중단 이후에는 외래 관광 시장의 주요 고객이었던 중국인의 '단체관광'과 서구권 관광에서 새로운 돌파구를 찾고 있다. 2009년 2월에 북한은 서구 등 외국 관광객에게 칠보산, 청진, 해주시 등을 개방했다. 또 2009년은 북·중 수교 60주년을 기념하는 양국 우호의 해로 동년 10월에 양국이 중국인 단체관광에 대한 양해각서를 체결했으며 2010년 4월부터 단체관광이 공식 시작되었다.

관련 법·제도 변화도 나타났다. 2010년에 「라선경제무역지대법」 개정으로 '투자'와 '관광'을 추가하고 「외국인투자법」, 「외국인기업법」 등을 대폭 개정했다. 라선시를 특별시로 승격시키고 중국과는 '라선 경제무역지대와 황금평·위화도 경제지대 공동개발 및 공동관리에 관한 협정'을 체결했다. 2011년에는 독자적인 「금강산국제관광특구법」을 제정했다. 이러한 변화는 일련의 경제개발 구상과 맥을 같이 하는 것으로 보이는데, 2011년에 「국가경제개발 10개년 전략계획」이 수립되고 이를 수행하기 위한 「국가경제개발총국」이 설립되었으며 2012년에는 '계획 없는 사회주의 경제'(박형중, 2013: 16)를 시사하는 「우리식 경제관리방법(6·28방침)」이 등장했다. 2013년 5월에 「경제개발구법」을 제정하고 10월에 지방급경제개발구 13개를 발표했다. 2014년 6월에는 지방급경제개발구 6개를 추가하는가 하면 「원산-금강산 국제관광지대」를 설정했다. 현재 지방급경제개발구는 20개이며 관광 기능이 반영된 곳은 5곳 이상이다.

특히 2012년 이후에는 외국인에게 지역을 개방하고 규제를 완화하며 인프라를 확충하는 일련의 조치가 이어졌다(윤인주, 2015: 105-108). 2012년에 양강도, 2013년에 평남 평성시, 평북 동림군(중국인 대상), 함북 회령시·신의주(서양인 대상)가 관광객에게 개방되었으며 2014년에는 외국인에게 신의주 숙박 관광과 만경대상마라톤대회를 허용했다. 중국인 관광객은 여권 없이 방북하는 등 수속이 간소화되고 외국인 관광객이 휴대전화를 소지할 수 있게 되었다. 북한을 오가는 관광 전세기 및 관광 열차, 직통 버스 등이 개통되거나 증편되었고 군사비행장인 삼지연·어랑·갈마 공항을 관광에 이용하기로 했다.

중국인은 최근 북한 관광객의 80% 이상을 차지하며 중국인을 대상으로 하는 북한 관광 상품은 매년 4월말에서 11월 초까지 판매된다. 비자 대신 통행증을 발급받아 나선, 남양, 온성, 신의주, 칠보산 등 접경지역을 둘러보는 변경관광과 비자를 발급받아 평양, 묘향산, 금강산, 개성 등 내륙지역을 둘러보는 일반관광으로 구분된다.³⁾ 앞서 살펴본 법·제도 변화는 물론 경제특구 외자유치 설명회, 인프라 확충 등은 주로 중국을 대상으로 하고 있다.

2014년 기준으로 북한 관광 상품을 판매하는 서구권 여행사 수는 40여 곳 안팎이고 전세계 40여 개국에서 10만 명 이상이 방문했으며, 대부분은 중국인이지만 서구권 관광객이 5천 명 안팎으로 추정된다(O'Carroll, 2015; 조은정, 2016). 이 정도 관광객을 유치함으로써 북한이 외래 관광에서 올리는 수입은 최소 3,069~4,362만 달러로 개성공단 수입의 약 40%, 금강산·개성 관광 수입의 1.5~2배 이상이 될 것으로 보인다(윤인주, 2015: 115-116).

IV. 관광개발의 정책 모순과 관리 분석

지금까지 북한이라는 정치체제의 특성을 규정하는 제도는 '사회주의 독재 세습 체제'이다. 북한의 정책은 사회주의라는 양식을 통해 전개되지만 실제 집행은 세습 후계자의 독재에 의해 좌우된다. 이런 관점에서 북한은 그 체제의 정체성으로 인해 대내외 정책 방향에 나타나는 몇 가지 특성이 있다. 첫째, 북한 정권이 세습체

3) 북중관광은 김지연 외(2013)와 김한규(2015)의 연구, 북중관광을 비롯한 최근 관광개발 동향은 윤인주(2015)의 연구 참고.

제에 바탕하고 있기 때문에 권력의 정통성을 선대에게서 찾아야 하는 근본적인 구속력이 존재한다. 둘째, 첫 번째 이유와 관련하여 정통성 및 체제 유지를 위한 대내적 요소가 대외정책에 미치는 영향력이 큰 편이다. 셋째, 대외정책을 수립하고 집행하는 데 있어서 분단국의 특수성으로 인해 한국과는 구분되는 정체성을 지키고자 한다. 더 나아가 분단국의 부산물인 한·미 군사동맹이 존재하기 때문에, 베트남이 대미 편승정책을 추진한 것과 달리, 그 보다 힘겨운 대미 비대칭 강압의 교를 선택했고 그 결과 ‘불량국가’로 분류되고 있다(서훈, 2008: 279).

이러한 역사적 맥락 속에서 볼 때 핵개발 정책은 재래식 무기의 열세를 극복하고 정권생존 및 체제안보를 도모하는 최우선순위라는 것이 공식 규칙 혹은 표준은 영절차이다. 핵개발 역사를 살펴본 결과, 북한은 일시적인 핵동결 수용을 하는 듯 했지만 핵무장을 향한 경로의존성을 보여 왔다(문순보, 2010; 석순용, 2016).

1차 북핵 위기와 2차 북핵 위기 사이 북한은 「제네바합의」를 통해 핵시설 동결 기간에 경수로, 중유, 북·미관계 정상화 논의 등 정치경제적 이익을 획득할 수 있는 시간을 확보하는 한편, 동 합의에서 규제하지 않았던 우라늄농축프로그램(UEP) 추진, 기폭장치의 신뢰성과 안정성에 대한 고품실험, 핵무기 투발수단으로서 장거리 탄도미사일 개발 등을 추진했다(손용우, 2012: 273). 2차 북핵 위기 이후에도 「9·19 공동성명」을 이행하는 데 있어 검증절차가 되는 시료채취를 거부하는 등 시간을 끌어왔다.

이어 1차 핵실험을 통해 핵능력 국가임을 자처하는 ‘수평적 핵확산’, 2차 핵실험을 통해 핵폭발장치의 소형화·경량화 개발에 본격적으로 착수했다는 ‘수직적 핵확산’을 시사했다(손용우, 2012: 277). 3차 핵실험을 통해서도 ‘강성대국 원년(2012)’을 맞아 김정일의 ‘유혼’ 실험을 통한 세습체제의 정당성 확보 및 내부 결속을 강화했다(신재현, 2014: 4; 전성훈, 2013: 2). 4차 핵실험에서 북한은 지난 3차례와 달리 주변국에 통보를 하지 않았고, 가림막 설치 등 핵실험 징후를 노출시키지 않았으며, ‘제1차 수소탄 실험’이라고 표현하는 등 그동안과 다른 패턴을 보였다. ‘수소탄’이든 ‘중폭핵분열탄’이든 이는 핵탄두 소형화에 필수적인 기술로서 북한의 핵능력 증강을 의미하므로 핵위협에 대한 인식을 차별화하고자 한 것으로 해석된다(김진아, 2016). 4차 핵실험으로 북한은 냉랭한 관계에 있는 대중국 관계에서 외교적 자율성을 확보하는 한편 제7차 당 대회를 앞두고 김정은 국무위원장 시대의 치적으로 내세울 수 있는 성과를 마련하고자 한 것으로 보인다(통일연구원 현

안대책팀, 2016: 5-7).

북한의 핵개발 정책은 비용 대비 최선의 무기라는 군사적 판단은 차치하고라도 대내외적으로 가장 효과적인 생존전략이라고 하겠다. 대내적으로 북한 주민에게 자긍심, 애국심, 충성심, 일체감을 조성함으로써 체제를 안정화하는 데 유용할 뿐 아니라 대외적으로 긴장조성을 통한 국면전환의 돌파구를 마련함으로써 이해당사자를 협상에 나서게 하는 효과적인 수단이다(박광기, 2016: 93-94). 따라서 북한 입장에서 보면 핵개발은 국제적인 비난과 제재로 인한 고립과 같은 기회비용을 상회하는 정치적 이익을 산출할 수 있는 전략이자, 오히려 그러한 위협과 악명을 유지할 때 반복적으로 활용 가능한 자산이기도 하다.

반면 경제개발 혹은 그 일환으로서 외화획득을 위한 관광개발은 외부 자원과 인원을 북한 내부로 유치한다는 점에서 유희적인 대외정책을 필요로 한다. 투자된 자원의 안정적인 운용과 유입된 인원의 안전을 보장해야만 가능하고 또 활성화될 수 있는 정책이다. 이런 의미에서 현재 북한의 핵개발과 관광개발은 각각의 정책 방향 자체에서부터 모순을 피할 수 없는 면이 있다.

다시 말해, 핵개발은 앞서 북한의 대내외 정책 방향 특성으로 언급한 바와 같이, 현재 북한이 인식하기에는 선대부터 내려왔을 뿐 아니라 생존을 위해 다른 선택의 여지가 없는, 정권의 정체성을 지키기 위한 영역이다. 이 세계에서는 정통성이 곧 합리성이다. 관광개발 역시 역사적으로 진행되어 왔고 경제적 생존을 위해 필요한 영역이기는 하지만 이 세계는 생산성이 곧 합리성이다. 즉, 각 정책 관심의 세계에서 추구하는 합리성이 각각 정통성과 생산성으로 다르기 때문에 여기에서 모순이 발생하는 측면이 있다(김영평, 1991: 233).

정치(안보) 영역에 있는 핵개발은 대내외적으로 상징하는 바가 많고, 현재 북한이 ‘중심 고리에 역량을 집중하여 복잡한 문제를 해결’하는 방식의 핵심 요소이다.⁴⁾ 또한 그러한 정통성과 중심 고리로서의 역할 때문에 상황에 따라 좌지우지되지 않는 편이다. 북한의 핵개발 역사, 특히 1차 북핵 위기 이후 약 20여년이 넘는 세월 동안 북한이 지속적으로 핵 프로그램을 추진해온 사실이 이를 뒷받침한다.

관광개발은 개혁·개방 문제에 있어 ‘중심 고리’ 역할을 해 온 측면이 있다. 북한

4) 이것은 김일성의 청산리 현지지도에서 나온 청산리정신·청산리방법으로서 북한의 경제관리에 관한 기본 지침이기는 하지만 전반적인 정책 성향으로 보아도 무관할 것이다(남성욱·정유석, 2012; 김진아, 2016: 6).

은 경제위기 및 그 극복을 위한 개혁·개방 정책 추진 시 관광을 앞세웠다. 1984년 합영법, 1991년 나선 자유경제무역지대, 2002년 금강산·개성 지구, 2013년 경제개발구 등에 관광이 반영된 점을 앞서 확인한 바 있다. 또한 관광개발 확대는 경제적 이익뿐 아니라 국가 이미지를 제고하고 관련 인프라 확충을 통해 지도자의 치적을 만들 수 있다는 점에서 상징적 복합성이 높다고 하겠다. 하지만, 북한의 관광개발은 앞서 역사를 통해 살펴본 바와 같이 주변 상황으로부터 적지 않은 영향을 받을 가능성이 있다. 관광개발 정책은 준비되지 않은 혹은 국제적 기준에 부합하지 않는 북한의 태도를 비롯해 관광객 피격, 천안함·연평도 공격, 핵·미사일 실험 등의 도발로 인해 부침이 많았다.

핵개발 초기 북한은 1980년대에 들어 경제력과 군사력이 한국에 비해 열세해지고 탈냉전 조짐이 나타나자 ‘평화적 이용 우선’에서 ‘핵무기 개발 우선’으로 정책 방향을 선회함으로써 안보 위협에 맞서기로 했다(유성욱, 1996; 손용우, 2012: 270). 그렇지만 이 시기 북한이 핵무장을 선택함으로써 개혁·개방을 전적으로 거부한 것은 아니다. 1984년 합영법 제정, 1980년대 중반 이후 관광 관련 기관 설치 등으로 북한 나름 최초의 개방 정책에 나섰다. 이 시기가 곧 관광개발에 대한 인식 변화 시기와 일치한다. 이 시기 북한은 기존에 관광개발에 관한 의사결정을 주도 하던 제도, 공식 규칙 또는 표준운영절차의 변화를 겪었다. 경제난이 일종의 외부 충격에 의한 중대한 전환점을 제공했다고 하겠다. 관광은 사회주의 체제선전 및 우호국 간의 교류로 여겨지다가 그 기능이 경제적 목적으로 전환된 것이다.

1980년대 중후반, 즉 핵개발 초기-관광개발 인식 변화 시기에는 핵개발이 수면에 떠오르지 않았기 때문에 북한으로서는 핵개발과 관광개발 정책을 추진하는 데 별다른 모순에 직면하지 않았을 것으로 보인다. 북한 내부에서 각 정책을 입안하고 집행하는 입장에서는 자원 배분 등의 우선순위에서 모순에 직면했을지도 모른다. 그러나 대외정책과 관련해서는 허용할 모순도, 그 모순으로 인한 부분적인 실패나 교훈도 크지 않았을 것이다.

1차 북핵 위기는 본격적인 탈냉전 시대와 미·소 양극체제 붕괴를 배경으로 한다. 북한은 중국 및 러시아의 개혁·개방, 한국과의 수교(한·소 수교 1990, 한·중 수교 1992) 등으로 경제난, 외교난, 안보난에 휩싸였다(손용우, 2012: 271). 이 시기에 한 편으로는 위기 조성을 통해 미국과 협상을 이끌어내면서 정치·경제적 이익을 얻고자 했고 다른 한편으로는 북한 최초 특구인 나선 자유경제무역지대

및 관광개발에 착수했다.

핵개발과 관광개발 각각의 역사를 따로 살펴볼 때와 달리 양자를 병렬해 볼 때 모순이 본격화되는 것은 이 시기부터일 것이다. 1차 북핵 위기는 미국이 군사적 조치를 고려할 정도로 한반도에 전쟁 기운이 감돌았던 시기인데,⁵⁾ 이때 북한이 외국인 단체관광코스를 개발하고 관광지구를 지정했다는 점은 아이러니할 수밖에 없다. 당시 북핵 위기는 외국기업의 대북 투자위험을 높여 실제로 체결된 투자계약은 대부분 「제네바합의」 후이나 이루어졌다(신정화, 2009: 88). 북한은 고립과 위기 속에 안팎으로 돌파구를 마련하는 데 사활을 걸었고 그 속에서 발생하는 모순이나 부분적 실패는 허용하고자, 아니 허용할 수밖에 없었을 것으로 보인다. 대외적이고 장기적인 차원의 정통성 혹은 국가 전체와 연결된 핵개발이 우선시 되고, 생산성을 추구하는 개별 정책인 관광개발은 실패한 것이다.

2차 북핵 위기는 9·11 테러와 이라크 전쟁을 배경으로 북한이 느끼는 안보위협과 북·미 간 대립이 심화되면서 발생했다. 북한은 '선군사상'을 정립하면서 내오콘 중심의 부시 행정부에 대응해 이전보다 단호하고 공세적이고 체계적인 양상으로 위협을 고조했지만 중국 및 한국의 영향으로 1차 북핵 위기와 같은 국면까지 가지 않은 것으로 해석된다(서훈, 2008: 270-271, 281). 이 시기에 중국이 중재자로 나서 6차 회담 틀을 운용했고 당시 한국 정부가 「햇볕정책」이라는 대북 포용정책을 꾸준히 추진했기 때문이다.

바로 이 정책 하에 남북관광이 시작됨으로써 북한의 정책 모순은 다소 해결될 수 있었던 것으로 보인다. 1차 북핵 위기와 마찬가지로 핵개발이 우선시 될 뿐 아니라 그 전략이 더욱 노골적이고 강경하게 추진되었기 때문에 관광개발은 또 다시 실패할 가능성이 높았다. 하지만 북한은 이 시기에 적극적인 대외공세에도 불구하고 한국 측의 유화정책을 수용함으로써 안정적인 관광개발 파트너를 확보할 수 있었다. 그 덕분에 정책 모순이 관리되고 국가 차원에서 부분적 실패로 끝날 수 있었던 관광개발이 성과를 냈다. 이 시기 북한의 관광개발은 남북관광이라는 새로운 영역을 만들어 내면서 제도적 충화를 이루었다고 볼 수 있다.

이 같은 결과는 북한의 정책 노력이라기보다 한국의 대북정책이라는 외부 요소에 의한 것처럼 보이기도 한다. 하지만 분명한 것은 남북관광이 한국이 아닌 북한

5) 이런 점에서 1차 북핵 위기는 북한 핵개발 역사의 경로의존성에서 중대한 전환점이라고 할 수 있다.

지역에서 이루어진 것이므로, 어느 쪽이 먼저 제안하거나 주도한 여부를 떠나 결국 최종 결정은 북한에게 달려있었다는 점이다. 따라서 외부 조건에 의해 정책 모순이 해결될 가능성이 열린 것은 사실이지만, 북한으로서는 그동안 지지부진했던 관광개발의 성과를 낼 수 있다는 전략적 판단을 한 것이다. 원래 제도를 만들 때의 의도로는 설명할 수 없는 형태와 기능을 갖게 되었지만 이는 행위자가 구체적으로 선택한 전략에 의한 것으로 해석된다(Thelen, 2000 & 2003; 하연섭, 2003: 197-198).

다음은 핵실험 시대로 남북관광이 중단되고 관광이 다변화되고 있다. 물론 이 시기에도 한국의 대북정책 방향이 선회했다는 외부 요인이 있는데, 이로 인해 북한은 관광개발에 관한 정책 모순을 상쇄해주던 파트너를 상실했다. 이에 북한의 대남정책은 공세적으로 바뀌면서 천안함 폭침·연평도 포격 등으로 치달았다. 하지만 동시에 북한은 경제특구를 확산하고 관광 지역, 상품, 시설을 정비하며 북한을 매력적인 관광 목적지로 홍보하고 있다.

핵실험 시대에 북한은 ‘핵 보유국’을 자처하고 잠수함발사탄도미사일(SLBM)과 고체연료 로켓 개발 시험 등으로 핵무기 역량을 고도화하고 있지만 이에 대응하는 유엔 및 개별국의 제재가 관광을 금지하는 것은 아니다.⁶⁾ 핵실험 전후 엄중한 상황에는 관광객이 급감하겠지만 국제사회, 특히 중국의 대북제재 동참과 실효성에 의문이 제기되는 것과 마찬가지로 시간이 흐르면 북한에 대한 강경한 분위기가 점차 희석되는 경향이 있다. 따라서 북한은 관광개발에 미치는 핵실험 여파 정도는 수용하고 부분적 실패가 있더라도 허용할 만 할 것이다.

이 시기 북한의 주요 외래 관광객은 중국인 단체관광객과 서구권 관광객이다. 북한은 일본인, 한국인 관광객과 달리 관광개발 이래 꾸준히 관광객을 유치할 수 있었던 중국인 시장으로 회귀한 것으로 보인다. 지난 30여 년 간 관광개발을 보면, 북한이 가진 관광지로서의 매력은 지리적 인접성과 체제에 대한 호기심 정도로 요약된다. 따라서 북·중 접경지역을 통한 변경관광을 단체관광으로 확대하는 한편 호기심을 가지고 북한을 찾아오는 외국인에게 이색적인 경험을 제공하는 다양

6) 핵실험에 대해 국제사회의 대북제재가 실시되는 가운데 2016년 4월 10일에 열린 만경대상 국제마라톤경기대회에 50개국 1천여 명이 참가함. 외국인 참가가 최초로 허용된 2014년에 200명, 2015년에 30여 개국 650명 참가에 비해 그 수가 더욱 늘어남(정주호, 2015; 이상현, 2016).

한 체험상품을 출시하고 있는 것이다(윤인주, 2015: 108-113). 이런 점에서 북한의 관광개발은 부분적 실패에 대한 위험감수를 허용하면서 2000년대 남북관광에 이어 다시 한 번 증화를 이루어내고 있다.

〈표 1〉 핵개발 국면에서 관광개발의 정책 모순 관리

시기	핵개발	관광개발	제도 변화 관점에서 정책 모순 관리
1980년대 까지	핵개발 초기	인식 변화 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 경제난과 대외정세 변화로 관광의 기능 전환 • 핵개발이 공개적인 문제가 되지 않아 관광개발 관련 대외정책 모순이 겉으로 거의 드러나지 않음
1990년대	1차 북핵 위기	관광 개발 초기	<ul style="list-style-type: none"> • 핵개발이라는 구조적 제약 하에 관광개발 추진 • 국가 전체의 사활이 걸린 핵개발이 우선시 되고, 개별 정책인 관광개발의 부분적 실패를 허용함
2000년대 초중반	2차 북핵 위기	남북관광 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 남북관광을 통해 관광개발의 제도적 증화(1차) • 적극적인 핵개발 공세에도 불구하고 안정적인 파트너 확보로 정책 모순이 다소 해결됨
2000년대 후반 이후	핵실험 시대	관광 다변화 시기	<ul style="list-style-type: none"> • 중국 단체관광 및 서구권 관광 확대로 관광개발의 제도적 증화(2차) • 부분적 실패에 대한 위험감수를 허용하면서 새로운 파트너 모색으로 모순을 관리함

V. 결론

이 논문은 북한의 관광개발이 핵개발 국면에서 직면하는 정책 모순과 그 관리가능성을 검토해보았다. 핵개발과 관광개발 역사에서 주요 분기점을 기준으로 시기를 구분하고 비교해 본 결과, 공교롭게도 핵개발과 관련한 엄중한 시기는 관광개발에서도 중대한 조치가 취해진 시기였다. 초기에는 두 정책 간 모순이 수면 위로 부상하지 않았지만 1990년대에는 정책 모순으로 인해 관광개발이 부분적으로 실

패했다. 2000년대에는 우호적인 환경 조성과 남북관광 수용이라는 제도적 층화(1차)를 통해 정책 모순이 다소 해결되었으며 핵실험 시대에 들어선 현재는 부분적 실패에 대한 위험을 감수한 상태에서 관광개발의 대상과 범위가 다시 한 번 제도적 층화(2차)를 하고 있는 것으로 보인다. 결론적으로 북한은 핵개발과 관광개발에서 나타나는 정책 모순을 인지하고 있으며 우호적인 대외조건을 취사선택하면서 환경변화에 적응해나가고 있다. 관광개발을 추진하는 관점에서 보면, 정책 모순 또는 그로 인한 정책 실패를 단순히 허용하던 차원에서 각 시기에 접근 가능한 관광대상을 공략하는 적극적인 차원으로 나아가고 있다. 이러한 분석을 통해 이 논문은 핵개발이 경로의존성을 통해 유지되고, 관광개발은 기능전환과 제도적 층화를 통해 변화를 모색하고 있으며, 그 성과는 핵개발이라는 구조적 제약 하에서 부분적으로 실패하기도 하고 모순을 다소 해결하기도 했음을 보이고자 했다.

김정은 국무위원장은 집권 이후 특히 2013년부터 관광개발을 적극 추진해왔다. 중앙급 경제특구를 지방급 경제개발구로 분산·확대시키고 각 지역 실정에 맞는 관광개발을 추진하고 있다. 그러나 2013년에 발표한 경제개발구는 물론, 국제적인 관광도시 조성을 목표로 2014년에 설정한 「원산-금강산 국제관광지대」도 준공식 이후 거의 진척이 없는 것으로 알려진다. 지리적 인접성과 체제에 대한 호기심으로 중국인 및 서구권 관광객을 유치하고는 있지만, 북한이 전략적으로 추진하는 대규모 관광개발의 실현은 더딘 것으로 보인다.

북한이 추진하는 대규모 관광개발은 지난 시기 남북관광개발이 그러했듯이 인프라와 법·제도 등 사회 전반적인 변혁을 필요로 한다. 문제는 그러한 변혁에 발맞추어 협력해줄 투자자이다. 남북관광개발의 결과, 투자한 측의 노력이 수포로 돌아가는 것을 전 세계가 지켜본 이상, 그만한 투자를 다시 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 결국 북한은 남북관광개발의 문제점을 해결하고 재개하거나 스스로 모든 것을 투자하는 수밖에 없을 것이다.

이런 측면에서, 지금까지의 정책 모순은 어느 정도 관리되고 있는 것으로 보이지만 이대로 간다면 1990년대에 겪었던 것과 같은 부분적인 실패로 회귀할 가능성이 높을 것으로 전망된다. 북한이 1980년대 이후 전개된 정책 모순의 부분적 실패 허용->한국이라는 안정적인 파트너 확보->부분적 실패 위험을 감수한 전술적 변화 패턴을 일종의 순환 주기로 만들어 갈 것인지, 아니면 전략적 결단과 모순 관리 방법을 통해 새로운 패턴을 만들어 갈 것인지 귀추가 주목된다.

참고문헌

- 김영평. 1991. 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교출판부.
- _____. 2008. “정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리.” 『행정논총』 제46권 3호. pp. 10-33.
- 김상기. 2007. 『대북경제제재의 유효성 분석: 실태와 효과』. 서울: 한국개발연구원.
- 김지연 외. 2013. 『북·중 관광협력의 현황과 시사점』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 김진아. 2016. “제4차 북한 핵실험에 대한 대외 인식 측면의 함의와 향후 전망.” 『주간 국방논단』 제1604호(16-5).
- 김한규. 2015. 『북한 외래관광 연구: 담당조직과 유치 구조 및 전략을 중심으로』. 북한 대학원대학교 박사학위 논문.
- 남궁근. 2008. 『정책학: 이론과 경험적 연구』. 파주: 범문사.
- 남성욱·정유석. 2012. 『개방과 폐쇄의 딜레마, 북한의 이중적 경제』. 서울: 살림.
- 문순보. 2010. “북핵문제와 국제사회의 대북제재: 한계와 대안.” 『국가전략』 제16권 제 2호. pp. 95-120.
- 박광기. 2016. “북잡계이론을 통한 북한 핵문제 대응방안 연구.” 『정치·정보연구』 제19 권 1호. pp. 81-107.
- 박형중. 2013. “북한의 ‘새로운 경제관리체계’(6·28방침)의 내용과 실행 실태.” 『KDI 북한경제리뷰』 2013년 10월호. pp. 14-35.
- 서 훈. 2008. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사.
- 석순용. 2016. “탈 냉전기 북한 핵정책의 변화와 지속성에 관한 연구(1992-2015년).” 경남대학교 박사학위논문.
- 손용우. 2012. “신현실주의 관점에서 본 북한의 핵정책 고찰(1945~2009).” 『국제정치 논총』 제52집 3호. pp. 257-289.
- 송하진·김영평. 2006. 『정책성공과 실패의 대위법: 성공한 정책과 실패한 정책은 어떻게 가려지나』. 서울: 나남출판.
- 신재현. 2014. “김정은 체제의 핵정책과 우리의 대응방향.” 『KDI 북한경제리뷰』 2014년 10월호. pp. 3-9.
- 신정화. 2009. “북한의 관광정책: 개혁·개방정책과의 관련을 중심으로.” 『이벤트컨벤션 연구』 제5권 제2호(통권 제22호). pp. 77-94.

- 유성옥. 1996. “북한의 핵정책 동학에 관한 이론적 고찰.” 고려대학교 정치외교학과 박사학위논문.
- 윤인주. 2015. “김정은 시대 북한의 관광산업 평가 및 전망.” 『북한연구학회보』 제19권 제1호. pp. 93-123.
- 이 석. 2005. “북한경제와 경제제재.” 『KDI 북한경제리뷰』 2005년 5월호. pp. 3-17.
- 이석 편. 2013. 『북중무역의 결정요인: 무역통계와 서베이 데이터의 분석』. 한국개발연구원.
- 이정철. 2012. “대북 제재와 북한의 개혁 퇴행, 인과관계의 검증: 시장 위축 vs. 시장 통제.” 『북한연구학회보』 제16권 제1호. pp. 61-91.
- _____. 2016. “북한의 공세적 대외정책과 경제확장전략: 핵-경제 병진 노선의 역조합.” 『사회과학논총』 제18집. pp. 27-51.
- 이재호·김상기. 2011. 『UN 대북경제제재의 효과 분석: 결의안 1874호를 중심으로』 서울: 한국개발연구원.
- 이평규. 2012. “대북제재의 전개과정과 효과성 연구.” 경남대학교 정치외교학 박사학위 논문.
- 임수호 외. 2015. 『북한 경제개혁의 재평가와 전망: 선군경제노선과의 연관성을 중심으로』. 세종: 대외경제정책연구원.
- 정형근·방호경. 2009. 『국제사회의 대북 경제제재 효과 분석』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 전성훈. 2013. “3차 핵실험 이후 북한의 핵정책: 분석과 전망.” 『KINU 온라인시리즈』 13-08.
- 조민·김민하. 2014. 『북핵일지 1955~2014』. 서울: 통일연구원.
- 통일연구원 현안대책팀. 2016. “4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망.” 『KINU 통일나침반 16-04』.
- 하연섭. 2003. 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.
- 한국관광공사. 2011. 『2011 북한관광백서』. 서울: 한국관광공사.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2009. “Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation,” UC Institute on Global Conflict and Cooperation Occasional Paper No.1.
- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of the State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1992. “The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional

- Analysis and British Economic Policy in the 1970s,” in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (eds), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press. pp. 90-113.
- Jeong, Hyung-Gon and Ho-Kyung Bang. 2011. “An Analysis of Effectiveness of International Economic Sanctions against North Korea,” 『동북아경제연구』 제23권 제2호. pp. 205-236.
- Krasner, Stephan D. 1984. “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics,” *Comparative Politics* 16, 2. pp. 223-246.
- _____. 1988. “Sovereignty: An Institutional Perspective,” *Comparative Political Studies* 21, 1. pp. 66-94.
- Munch, Richard. 1987. “The Interpenetration of Microinteraction and Macrostructures in a Complex and Contingent Institutional Order,” in Jeffrey, C. Alexander et al., *The Micro-Macro Link*. Berkely: University of California Press. pp. 319-336.
- Orren, Karen and Stephen Skowronek. 1996. “Institutions and intercurrency: Theory Building in the Fullness of Time,” in Ian Shapiro and Russel Hardin (eds), *Political Order*. New York: New York University Press. pp. 111-146.
- Pierson, Paul. 2004. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Rivlin, M. Alice. 1984. “A Public Policy Paradox,” *Journal of Policy Analysis and Management* 4, 1. pp. 17-22.
- Stone, Deborah. 2012. *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. 3rd ed. New York: Norton & Company.
- Thelen, Kathleen. 2000. “Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change,” *Studies in American Political Development* 14. pp. 101-108.
- _____. 2003. “How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis,” in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press. pp. 208-240.
- Thomas, L. Janice. 1989. “Politics and Policy Science,” *Public Administration Review* 49, 6. pp. 566-567.

- 김정은. 2013. “개성공단 철수 후 북한 대응은…금강산 전철 났다.” 『연합뉴스』 (4월 29일).
- 심재훈. 2008. “현대, 대북사업 투자금 1조8천억원.” 『연합뉴스』 (11월 26일).
- 안윤석. 2009. “대북, “김정은, 내년 10월쯤 후계자로 공식 등극” 주장.” 『노컷뉴스』 (10월 29일).
- 이상현. 2016. “北, 평양서 국제마라톤 대회…“1천여명 참가.” 『연합뉴스』 (4월 10일).
- 임은진. 2016. “조선신보 “수소탄 시험, 조선식 경제부흥 본격화 신호탄.” 『연합뉴스』 (1월 7일).
- 정주호. 2015. “북한 마라톤대회에 외국인 650명 참가…작년의 3배.” 『연합뉴스』 (4월 12일).
- 조은정. 2014. “미 언론 ‘북한 찾는 서방 관광객 증가...외화 유입.’ 『VOA』 (9월 12일).
- O’Carroll, Chad. 2015. “Tourism to North Korea dropped 40% in 2014 - NK News survey.” *NK News* (5월 21일).
- 통일부 홈페이지. <http://www.unikorea.go.kr/content.do?cmsid=3099> (검색일: 2016년 3월 23일).

투고일 : 2016.04.25.

심사완료일 : 2016.05.31.

게재일 : 2016.08.30.